

Številka: NRO-BG- ŽBK -1/11

**KONČNO**

**POROČILO O NOTRANJEM NADZORU OBČINE  
ŽUŽEMBERK**

Novo mesto, februar 2012

## **VSEBINA**

### **I. PREDMET NADZORA**

### **II. PRAVNA PODLAGA ZA NADZOR in PREDPISI, UPORABLJENI ZA PRESOJO**

### **III. SKUPINA, KI JE OPRAVILA NADZOR**

### **IV. NADZOROVANA PRAVNA OSEBA IN ODGOVORNE OSEBE**

### **V. TRAJANJE NADZORA**

### **VI. UGOTOVITVE**

### **VII. PRIPOROČILA ZA NADALJNE DELO**

## **I. PREDMET NADZORA**

V času izvajanja notranje revizijskega pregleda poslovanja Občine Žužemberk za leto 2011 smo opravili:

- pregled izvajanja priporočil na osnovi izvedene notranje revizije poslovanja Občine Žužemberk v letih 2009 in 2010,
- pregled izvedbe postopkov popisa sredstev in obveznosti do virov sredstev za leto 2010,
- preveritev sistema organiziranja in izvajanja gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč.

## **II. PRAVNA PODLAGA ZA NADZOR in PREDPISI, UPORABLJENI ZA PRESOJO**

V skladu s pogodbo in terminskim planom smo v obdobju od 18.1.2010 do 24.1.2011 opravili notranji nadzor občinskega proračuna Občine Žužemberk. Nadzor je bil opravljen v skladu z določbami:

- Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/1999 do 110/02),
- Zakona o javnem naročanju ZJN - 2 (Ur. l. RS, št.128/06),
- Zakona o računovodstvu (Ur. l. RS, št. 23/1999 do 30/02),
- Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 23/1999 do 80/2008),
- Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/2002),
- in povezanih podzakonskih aktih.

## **III. SKUPINA, KI JE OPRAVILA NADZOR**

Revizorsko delo je bilo opravljeno s strani strokovnega sodelavca g. Marjana Gazvode in ga. Zorke Hrovat ter nadzorovano s strani državnega notranjega revizorja g. Bojana Grilca.

## **IV. NADZOROVANA PRAVNA OSEBA IN ODGOVORNE OSEBE**

Naziv in naslov: Občina Žužemberk, Grajski trg 33, 8360 Žužemberk.

Odgovorne osebe: - Franc Škufca, župan,

- Vlado Kostevc, direktor občinske uprave.

## **V. TRAJANJE NADZORA**

Nadzor je potekal v prostorih Občine Žužemberk v obdobju od 16. januarja do 21. januarja 2012. Vmesno poročilo pa je bilo pripravljeno v prostorih družbe Dinamic d.o.o.

## **VI. UGOTOVITVE**

### **1. Pregled izvajanja priporočil na osnovi izvedene notranje revizije poslovanja Občine Žužemberk v letih 2009 in 2010**

V letih 2009 in 2010 smo v Občini Žužemberk izvedli naslednje preglede:

- preveritev postopkov ravnanja (nakupi in prodaje) z nepremičnim stvarnim premoženjem v letu 2009,
- pregled polletnega poročila o izvrševanju proračuna Občine Žužemberk za leto 2009,
- preveritev postopkov sofinanciranja javnih zavodov s področja družbenih dejavnosti v letu 2009,
- preveritev pravilnosti določanja višine plačil staršev za programe vrtcev v Občini Žužemberk za leto 2010,
- pregled financiranja gasilske javne službe v letu 2010,
- preveritev stanja dolgoročnih finančnih obveznosti ter kratkoročnih obveznosti v letu 2010,
- preveritev zagotavljanja zimske službe v Občini Žužemberk v letu 2010.

Končno poročilo o notranjem revidiranju Občine Žužemberk za leto 2009 je revidiranec prejel 5.3.2010, končno poročilo o notranjem revidiranju Občine Žužemberk za leto 2010 pa smo mu posredovali v februarju 2011. Predhodno (po izvedbi notranjega revidiranja) smo pripravili in občini posredovali vmesna poročila, v katerih smo ji poročali o ugotovitvah na osnovi izvedenih pregledov.

Občina je pripravila odzivna poročila na podane ugotovitve iz vmesnih poročil, v katerih je navedla nekatere ukrepe za odpravo pomanjkljivosti in nepravilnosti oziroma svoja stališča o revizijskih ugotovitvah. Cilj pregleda izvajanja priporočil je ugotoviti, v kolikšni meri so popravljalni ukrepi realizirani oziroma kako se izvajajo priporočila izvedenega notranjega nadzora.

#### **1.1. Zaključna ugotovitev izvedenega pregleda izvajanja priporočil na podlagi notranjega revidiranja v letih 2009 in 2010:**

Ugotavljamo, da je Občina Žužemberk pristopila k izvajanju priporočil na podlagi izvedenega notranjega revidiranja v letih 2009 in 2010 ter jih v določeni meri aplicirala pri poslovanju. Kljub temu pa še vedno ostajajo nekatere pomanjkljivosti oziroma neskladja s pravnimi podlagami. Pomembnejša odstopanja povzemamo v nadaljevanju skupaj s priporočili za njihovo odpravo:

#### **a. Preveritev postopkov sofinanciranja javnih zavodov s področja družbenih dejavnosti**

- *Občina od posrednih uporabnikov občinskega proračuna ni pridobila finančnih načrtov za leto 2012, čeprav 27. člen ZJF glede planiranja potrebnih finančnih sredstev za delovanje javnih zavodov oziroma glede določitve višine sofinanciranja s strani občine določa, da morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna od posrednih uporabnikov zahtevati, da jim pošljejo podatke (osnutek finančnega načrta), potrebne za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Ponovno priporočamo, naj občinska uprava v bodoče pozove javne zavode k predložitvi podatkov, potrebnih za pripravo finančnih načrtov (npr. z navodilom za pripravo osnutka finančnega načrta in določitvijo roka za njegovo predložitev), in vztraja, da vsi pozvani predložijo zahtevane podatke.*
- *Iz zahtevkov OŠ Žužemberk in OŠ Prevole za leto 2011 je razvidno, da občina poravnava 75 % tekočih materialnih stroškov šole. Odstotek pokrivanja materialnih stroškov je bil pred leti dogovorjen med županom in ravnateljicama osnovnih šol v občini. Občina z osnovnima šolama tudi za leto 2011 ni sklenila pogodbe o financiranju, kar ni v skladu s 50. členom ZJF. Zakon določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo. Ponovno priporočamo, naj občina z osnovnima šolama kot posrednima uporabnikoma občinskega proračuna sklene pogodbo o (so)financiranju dejavnosti.*

#### **b. Pregled financiranja gasilske javne službe**

- *Odlok o organizaciji, ustanavljanju in delovanju zaščite in reševanja v Občini Žužemberk, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 10/2000, v času od prejšnje preveritve ni bil spremenjen. Ta odlok poleg drugih pravnih podlag temelji tudi na določitih Uredbe o merilih za organiziranje, opremljanje in usposabljanje civilne zaščite in drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč, objavljene v Uradnem listu RS št. 18/1996, ki v času preveritve ni več veljavna. Veljavna pravna podlaga za določitev meril za organiziranje, opremljanje in usposabljanje sil za zaščito, reševanje in pomoč je Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, je objavljena v Uradnem listu št. 92/2007, z nadaljnjimi spremembami in dopolnitvami. Občini ponovno svetujemo, naj preveri usklajenost določil občinskega odloka o organizaciji, ustanavljanju in delovanju zaščite in reševanja glede na določila veljavne Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč ter po potrebi korigira določila tega odloka tako, da bodo skladna z določili nadrejenega pravnega akta.*
- *V proračunu za leto 2011 so predvideni višji stroški dejavnosti javne gasilske službe kot v letnem programu dejavnosti javne gasilske službe. Tako so s proračunom predvidena sredstva za dejavnost gasilskih društev oziroma za delovanje sistema za zaščito, reševanje in pomoč, ki so za 17.550 EUR višja od predvidenih stroškov v letnem programu dejavnosti javne gasilske službe za leto 2011. Z dopolnitvijo letnega programa dejavnosti javne gasilske službe za leto 2011 je primerjalno z rebalansom proračuna za leto 2011 se je razlika med*

*predvidenimi proračunskimi sredstvi in predvidenimi stroški po letnem planu dejavnosti javne gasilske službe le še rahlo povečala. Ponovno priporočamo, naj občina pripravi vsakokratni letni program dejavnosti gasilske službe tako, da bo vrednostno usklajen in vsebinsko primerljiv z veljavnim proračunom, oziroma naj v proračunu predvidi z letnim planom načrtovane vrednosti sredstev za ta namen. Presežno vrednost proračunskih sredstev, namenjenih dejavnosti gasilske službe, nad predvidenimi sredstvi po letnem planu dejavnosti gasilske službe lahko občina pri pripravi proračuna v prihodnje razporedi za pokrivanje drugih stroškov.*

- *Občina v letu 2011 s prostovoljnimi gasilskimi društvi ni sklenila novih pogodb o opravljanju gasilske javne službe, pač pa so PGD izvajala gasilsko javno službo na podlagi sklenjenih pogodb z občino, veljavnih od 1.1.2009 dalje. Te pogodbe, s katerimi je urejena vsebina, obseg, način opravljanja gasilske javne službe, njeno sofinanciranje in drugi pogoji za delovanje javne gasilske službe, so bile sklenjene na podlagi sklepa o določitvi in organiziranju enot, služb in drugih operativnih sestavov za zaščito, reševanje in pomoč v Občini Žužemberk iz leta 2008. V januarju 2011 je župan Občine Žužemberk ob prenovi sistema požarnega varstva izdal nov sklep o določitvi in organiziranju enot za opravljanje javne gasilske službe v Občini Žužemberk, zato bi bilo potrebno s prostovoljnimi gasilskimi društvi skleniti nove pogodbe o opravljanju lokalne gasilske javne službe, skladne z veljavnim sklepom o določitvi in organiziranju enot za opravljanje javne gasilske službe in drugimi občinskimi akti s področja požarnega varstva. Priporočamo, naj občina sklene s prostovoljnimi gasilskimi društvi nove pogodbe na podlagi veljavnega sklepa o določitvi in organiziranju enot za opravljanje javne gasilske službe in naj predloži pogodbo s posameznim prostovoljnim gasilskim društvom v sopodpis tudi pristojni gasilski zvezi.*
- *Občina do dne preveritve ni prejela letnega programa dela za leto 2012 še od nobenega prostovoljnega gasilskega društva. Letni programi dela PGD za leto 2011 so bili večinoma nepravčasno posredovani, štiri od sedmih PGD pa letnega programa dela za leto 2011 sploh niso oddala, kar pomeni, da občina ne izvaja financiranja (po pogodbah o opravljanju lokalne gasilske javne službe) dosledno na podlagi ustreznih finančnih načrtov. Občini ponovno priporočamo, naj za planiranje in izvedbo financiranja javne gasilske službe od izvajalcev pravočasno pridobi letne programe dela (prostovoljna gasilska društva naj bi jih po določilu pogodbe pripravila in oddala občini v tekočem letu najkasneje do 30. novembra za prihodnje leto), v katerih bodo skladno z 8. členom pogodbe vrednostno opredeljene posamezne dejavnosti društva ter predvidene nabave z navedbo načrtovanega zneska sofinanciranja s strani občine, da bo občina lahko ta predlog upoštevala pri načrtovanju potrebnih sredstev za novo proračunsko leto.*
- *V pogodbah o opravljanju lokalne gasilske javne službe s prostovoljnimi gasilskimi društvi še vedno ni določena vrednost finančnih sredstev, ki so odobrena posameznemu PGD, niti ni določen rok za izplačilo teh sredstev. Ponovno predlagamo, naj občina v pogodbe o opravljanju lokalne gasilske javne službe, ki jih sklepa s posameznim PGD, navede letno vrednost sofinanciranja redne dejavnosti tega PGD oziroma nakupa opreme (ter rok za izplačilo teh sredstev), ali pa naj bo ta vrednost za posamezno PGD dejansko razvidna iz letnega programa PGD kot priloge k pogodbi. V slednjem primeru bi bilo*

*potrebno, da bi bil letni program PGD v segmentu višine sofinanciranja dejavnosti občine usklajen z letnim programom dejavnosti gasilske javne službe v tej občini, hkrati pa tudi, da bi bila v letnem programu dejavnosti gasilske javne službe občine navedena tudi višina sofinanciranja dejavnosti gasilske javne službe po posameznih PGD.*

- *V času preveritve nismo prejeli na vpogled aneksa k pogodbi o opravljanju nalog gasilstva z GZ NM za leto 2011. V odsotnosti ustreznega aneksa tudi nimamo podatka o tem, ali je bila v aneksu določena drugačna dinamika plačil, kot je bila določena v osnovni pogodbi, niti nimamo podatka oziroma dokaza o tem, ali je bil aneks k pogodbi o opravljanju nalog gasilstva z GZ NM za leto 2011 sploh sklenjen. Pogodba o opravljanju nalog gasilstva v 4. členu določa nakazovanje sredstev po dvanajstih – najpozneje do 10. v mesecu, medtem ko je bilo plačilo za leto 2011 izvedeno šele 2.12.2011, in sicer v višini sredstev, predvidenih za GZ NM v dopolnitvi letnega programa dejavnosti javne gasilske službe za leto 2011. Občini ponovno priporočamo, naj vsa izplačila iz proračuna izvaja na podlagi sklenjenih pogodb ter naj za zagotovitev potrebnih finančnih sredstev za izvajanje pogodbeno določenih nalog Gasilske zveze Novo mesto v prihodnje pri izvrševanju plačil upošteva pogodbeno določene roke (oziroma drugačno dinamiko plačil, opredeljeno z aneksom k pogodbi).*
- *V pogodbah o opravljanju lokalne gasilske javne službe s prostovoljnimi gasilskimi društvi je še vedno določen rok za pripravo letnega poročila najkasneje do 15. decembra tekočega leta (po določilu 9. člena pogodb o opravljanju lokalne gasilske javne službe med občino in posameznim PGD). Menimo, da je rok za predložitev letnega poročila o uresničevanju letnega programa in porabi finančnih sredstev do 15. decembra tekočega leta preuranjen in da bi bilo možno izvajati učinkovit finančni nadzor tudi na podlagi prejetih letnih poročil po njihovi obravnavi na občnih zborih PGD. Zato svetujemo, naj občina v pogodbah o opravljanju lokalne gasilske javne službe s prostovoljnimi gasilskimi društvi določi ustrežnejši rok za predložitev letnega poročila.*
- *Letno poročilo za leto 2010 so predložila le štiri od sedmih PGD, ki so vključena v gasilsko javno službo na tej občini. Iz poročil ni dosledno razviden datum prejema letnih poročil na občino. Tri prejeta poročila so iz vsebinskega vidika ustrezna, eno od poročil pa se ne nanaša na leto 2010, pač pa na leto 2009. Iz obstoječe občinske dokumentacije v zvezi s požarno varnostjo ni razvidno, da bi občina od te PGD ter drugih PGD, ki niso predložila svojih letnih poročil, zahtevala predložitev finančnega poročila za leto 2010, kar kaže na to, da občina ni v zadostni meri izvajala nadzora nad porabo proračunskih sredstev za požarno varnost, čeprav je v sklenjenih pogodbah določena oseba, ki naj bi izvajala ta nadzor. Ponovno priporočamo, naj občina izvede ustrezne ukrepe za pridobitev letnih poročil PGD, pri čemer naj zagotovi, da bodo predloženi tudi podatki o porabi sredstev gasilskega društva, na podlagi katerih naj občina izvaja nadzor nad porabo proračunskih sredstev.*

### **c. Preveritev stanja dolgoročnih finančnih obveznosti ter kratkoročnih obveznosti**

- *Pravilnik o računovodstvu v času od prejšnje preveritve ni bil spremenjen, prav tako ni bil sprejet drug interni akt, v katerem bi bil opredeljen tok dokumentov in spremljajoče notranje kontrole. Obstoječi Pravilnik o računovodstvu je župan občine sprejel že v letu 2000. Občina načrtuje prenovo pravilnika o računovodstvu, v katerega namerava vključiti tudi krogotok dokumentov z vgrajenimi notranjimi kontrolami. Svetujemo, naj občina izvede načrtovano prenovo pravilnika, pri kateri naj poleg opredelitve toka dokumentov in spremljajočih notranjih kontrol upošteva tudi spremembe zakonodajnih podlag (Slovenski računovodski standardi, Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava...).*
- *Iz testiranih prejetih računov ni razvidna opravljena računovodska kontrola računa, prav tako iz prejetih računov, ki niso podpisani s strani osebe, odgovorne za predmetno naročilo, ni razvidno, da je bila opravljena vsebinska kontrola računa. Preverjenim računom niso dosledno priložene dobavnice, zato tudi niso bile izvedene ustrezne kontrole računa. Tako npr. občina ne razpolaga s pripadajočima dobavnicama za računa z likvidacijsko številko 2139 in 2142. Dobavnice, ki se navezujejo na račun z likvidacijsko številko 2098 in se nanašajo na dobavo peska, pa so priložene računu za prevoz peska, ob tem pa kontrola zaračunane količine peska na računu za dobavo peska primerjalno s podatki na dobavnici ni bila izvedena. Na računu za dobavo peska tudi ni navedena številka računa, pri katerem so priložene dobavnice, ki se nanašajo na predmetno dobavo. Ker so notranje kontrole ključnega pomena za zagotavljanje verodostojnosti, preglednosti in racionalnosti poslovanja občine, ponovno priporočamo, naj vodstvo občine vse zaposlence pozove k doslednemu izvajanju vsebinskih notranjih kontrol in k njihovem izkazovanju na dokumentih s podpisi zaposlencev, ki so opravili posamezno notranjo kontrolo. Dobavnico, ki je dokaz prevzema določenega blaga in podlaga za izstavitev računa, naj z namenom razmejnitve pristojnosti in odgovornosti vselej podpiše prevzemnik blaga in naj bo priložena prejetemu računu, saj služi kot dokaz, da je bilo blago dobavljeno in prevzeto ter po izvedeni kontroli skladnosti s prejetim računom tudi pravilno zaračunano skladno z naročilnico oziroma pogodbenimi pogoji.*

### **d. Preveritev zagotavljanja zimske službe v Občini Žužemberk**

- *V aneksih k osnovnim pogodbam za izvajanje zimske službe niso vključene navedbe o delovnih sredstvih, s katerimi morajo kooperanti za izvajanje službe razpolagati, ter o številu plužnih skupin kooperanta, ki bodo sodelovale pri izvajanju zimske službe. Ponovno priporočamo, naj občina pogodbe o izvajanju zimske službe vsebinsko dopolni tako, da bodo celoviteje urejale odnos med naročnikom in izvajalcem zimske službe.*
- *Nekateri kooperanti pri opravljanju storitev za občino uporabljajo občinska osnovna sredstva (posipalniki, plug, kosilnica), vendar to ni eksplicitno navedeno v sklenjenih pogodbah, čeprav bi moralo to dejstvo vplivati na ceno storitve. Zato naj z namenom gospodarne uporabe proračunskih sredstev občina čim-prej*



*odproda ta osnovna sredstva (oziroma jih odda v najem izbranim kooperantom, ki izvajajo zimsko službo) na podlagi transparentno izvedenega postopka ravnanja s stvarnim premoženjem, ali pa s kooperanti na podlagi ustreznih primerjalnih analiz sklence pogodbeni dogovor o znižanju cene storitve zaradi uporabe občinskih sredstev.*

- *Eden izmed kooperantov, ki izvaja zimsko službo, je tudi v letu 2011 (tako kot v preteklih letih) za občino opravljal tudi košnjo brežin. Za košnjo brežin oziroma obsekovanje vej ni bil izveden postopek izbire izvajalca ter ni bila sklenjena pogodba ali izdana naročilnica. Storitve je kooperant izvajal brez pisno dogovorjene cene za opravljeno delo - kooperant je zaračunal uro dela kar po tarifah po sklenjeni pogodbi za zimsko službo. Občina od kooperanta ni zahtevala, da zagotovi potrebna sredstva za delo (kosilnico je namreč kupila občina in jo vodi med občinskimi osnovnimi sredstvi) oziroma se cena izvajanja storitve ni ustrezno znižala zaradi zagotovljenega delovnega sredstva. Takšno ravnanje oziroma oddaja del je nedopustno in ima neposredno posledico v neracionalnem trošenju občinskih sredstev. Zato ponovno priporočamo, naj občina zagotovi vse potrebno, da bo trošenje občinskih sredstev za vzdrževanje cest pregledno in racionalno. Pri pripravi občinskega odloka o izvajanju tekočega vzdrževanja občinskih cest na podlagi Zakona o cestah naj občina določi tudi način oziroma pogoje za izvajanje gospodarske javne službe tekočega vzdrževanja občinskih cest in s tem tudi za izvajanje storitve obsekovanja vej in košnje brežin.*
- *Račun v vrednosti 3.600 EUR za košnjo brežin, ki se ujema s poročili o izvedeni storitvi v juliju 2011, ni evidentiran v knjigovodskih evidencah oziroma drugih občinskih evidencah (in tudi ni plačan), saj po njegovi osebni predložitvi na občini ni bil posredovan v sprejemno pisarno, pač pa je ostal v registeratorju s sklenjenimi pogodbami za zimsko službo in prejetimi poročili kooperantov. Svetujemo, naj občina vzpostavi tak krogotok dokumentov in notranjih kontrol, da bo vsak prejeti račun ustrezno preverjen, evidentiran in plačan ter bo zagotovljena popolnost izkazanih odhodkov in obveznosti skladno z izvedenimi storitvami.*

## **1.2. Povzetek podanih priporočil pri pregledu izvajanja revizijskih priporočil na osnovi izvedene notranje revizije poslovanja Občine Žužemberk v letih 2009 in 2010**

### **pod a) Preveritev postopkov sofinanciranja javnih zavodov s področja družbenih dejavnosti**

- *Svetujemo, naj občinska uprava v bodoče pozove javne zavode k predložitvi podatkov, potrebnih za pripravo finančnih načrtov, in vztraja, da vsi pozvani predložijo zahtevane podatke.*
- *Priporočamo, naj občina z osnovnima šolama kot posrednima uporabnikoma občinskega proračuna sklence pogodbo o (so)financiranju dejavnosti.*

#### **pod b) Pregled financiranja gasilske javne službe**

- *Svetujemo, naj občina preveri usklajenost določil obstoječega občinskega odloka o organizaciji, ustanavljanju in delovanju zaščite in reševanja glede na določila veljavne Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč ter po potrebi korigira določila tega odloka tako, da bodo skladna z določili nadrejenega pravnega akta.*
- *Priporočamo, naj občina pripravi vsakokratni letni program dejavnosti gasilske službe tako, da bo vrednostno usklajen in vsebinsko primerljiv z veljavnim proračunom, oziroma naj v proračunu predvidi z letnim planom načrtovane vrednosti sredstev za ta namen.*
- *Priporočamo, naj občina sklene s prostovoljnimi gasilskimi društvi nove pogodbe na podlagi veljavnega sklepa o določitvi in organiziranju enot za opravljanje javne gasilske službe in naj predloži pogodbo s posameznim prostovoljnim gasilskim društvom v sopolpis tudi pristojni gasilski zvezi.*
- *Priporočamo, naj občina za planiranje in izvedbo financiranja javne gasilske službe od izvajalcev pravočasno pridobi letne programe dela, v katerih bodo vrednostno opredeljene posamezne dejavnosti društva ter predvidene nabave z navedbo načrtovanega zneska sofinanciranja s strani občine.*
- *Predlagamo, naj občina v pogodbe o opravljanju lokalne gasilske javne službe, ki jih sklepa s posameznim PGD (oziroma v vsakoletne anekse k pogodbam), navede letno vrednost sofinanciranja redne dejavnosti tega PGD oziroma nakupa opreme ter rok za izplačilo teh sredstev, ali pa naj bo ta vrednost za posamezno PGD dejansko razvidna iz letnega programa kot priloge k pogodbi.*
- *Priporočamo, naj občina vsa izplačila iz proračuna izvaja na podlagi sklenjenih pogodb ter naj za zagotovitev potrebnih finančnih sredstev za izvajanje pogodbeno določenih nalog Gasilske zveze Novo mesto v prihodnje pri izvrševanju plačil upošteva pogodbeno določene roke.*
- *Svetujemo, naj občina v pogodbah o opravljanju lokalne gasilske javne službe s prostovoljnimi gasilskimi društvi določi ustreznejši rok za predložitev letnega poročila.*
- *Po določitvi primerne roka za predložitev letnih poročil PGD naj občina izvede ustrezne ukrepe za njihovo pridobitev v pogodbeno določenem roku, pri čemer naj zagotovi, da bodo predloženi tudi podatki o porabi sredstev gasilskega društva, na podlagi katerih naj občina izvaja nadzor nad porabo proračunskih sredstev.*

#### **pod c) Preveritev stanja dolgoročnih finančnih obveznosti ter kratkoročnih obveznosti**

- *Svetujemo, naj občina izvede načrtovano prenovo obstoječega pravilnika o računovodstvu, pri kateri naj poleg opredelitve toka dokumentov in spremljajočih notranjih kontrol upošteva tudi spremembe zakonodajnih podlag.*
- *Priporočamo, naj vodstvo občine vse zaposlence pozove k doslednemu izvajanju vsebinskih notranjih kontrol in k njihovem izkazovanju na dokumentih s podpisami zaposlencev, ki so opravili posamezno notranjo kontrolo. Dobavnico, ki je*

*podlaga za izstavitev računa, naj z namenom razmejitve pristojnosti in odgovornosti vselej podpiše prevzemnik blaga in naj bo priložena prejetemu računu, saj služi kot dokaz, da je bilo blago dobavljeno in prevzeto ter po izvedeni kontroli skladnosti s prejetim računom tudi pravilno zaračunano skladno z naročilnico oziroma pogodbenimi pogoji.*

#### **pod d) Preveritev zagotavljanja zimske službe v Občini Žužemberk**

- *Priporočamo, naj občina pogodbe o izvajanju zimske službe vsebinsko dopolni tako, da bodo celoviteje urejale odnos med naročnikom in izvajalcem zimske službe.*
- *Občina naj odproda osnovna sredstva, s katerimi kooperanti izvajajo zimsko službo (oziroma jih odda v najem izbranim kooperantom, ki izvajajo zimsko službo), na podlagi transparentno izvedenega postopka ravnanja s stvarnim premoženjem, ali pa s kooperanti na podlagi ustreznih primerjalnih analiz sklene pogodbeni dogovor o znižanju cene storitve zaradi uporabe občinskih sredstev.*
- *Priporočamo, naj občina zagotovi vse potrebno, da bo trošenje občinskih sredstev za vzdrževanje cest pregledno in racionalno. Pri pripravi občinskega odloka o izvajanju tekočega vzdrževanja občinskih cest na podlagi Zakona o cestah naj občina določi tudi način oziroma pogoje za izvajanje gospodarske javne službe tekočega vzdrževanja občinskih cest in s tem tudi za izvajanje storitve obsekovanja vej in košnje brežin.*
- *Svetujemo, naj občina vzpostavi tak krogotok dokumentov in notranjih kontrol, da bo vsak prejeti račun ustrezno preverjen, evidentiran in plačan ter bo zagotovljena popolnost izkazanih odhodkov in obveznosti skladno z izvedenimi storitvami.*

## **2. Pregled postopkov izvedbe popisa sredstev in obveznosti do virov sredstev za leto 2010**

Namen preveritve področja izvajanja letnega popisa je bil ugotoviti kakšen je sistem izvajanja popisa v revidirani občini ter ugotoviti ali občina z izvajanjem popisa dosega njegov namen; to je, da ima vzpostavljene ustrezne vsebinske evidence in registre, ki odražajo dejansko (realno) stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev.

Kakovostna izvedba popisa je pomembna zlasti zato, ker se mora dejansko stanje odražati v knjigovodskih podatkih in evidencah, saj v nasprotnem primeru premoženje in obveznosti ne odražajo realnega stanja, kar pa ima lahko za posledico tudi napačne poslovodne odločitve.

## **Pravna podlaga za popis**

Zakonska podlaga je 36. do 40. člen Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/1999, 30/2002-ZJF-C; v nadaljevanju tudi: zakon). Po njem je popis sredstev in obveznosti do virov sredstev obvezen ob koncu leta. Poročilo o popisu mora obravnavati pristojni organ pravne osebe ter odločiti o načinu odpisa primanjkljajev, knjiženju presežkov, odpisu neplačanih in zastaranih terjatev ter o morebitnem odpisu sredstev v skladu z aktom o ustanovitvi in pravilnikom o popisu. Podrobnejša navodila za popis predpiše odgovorna oseba pravne osebe.

Popis sredstev in obveznosti do virov sredstev v Občini Žužemberk je obravnavan v Pravilniku o računovodstvu, ki ga je župan sprejel 5.1.2.2000 (v nadaljevanju tudi: pravilnik). Popis je podrobneje obravnavan v določbah pravilnika od 36. do 51. člena. V pravilniku je predstojnik občine opredelil postopke, ki jih je potrebno izvesti v okviru vsakokratnega popisa sredstev in obveznosti, zato menimo, da ni potrebe po obstoju dodatne pravne podlage, ki bi postopke popisa še podrobneje urejala.

## **Preverili smo:**

- skladnost sprejetega pravilnika v določbah, ki se nanašajo na popis z Zakonom o računovodstvu,
- skladnost opravljenega popisa za leto 2010 z zakonom in sklepom o popisu,
- ali so bila popisana vsa sredstva in obveznosti do virov sredstev,
- neodvisnost članov popisnih komisij,
- poročanje popisne komisije oziroma popisnih komisij o opravljenem delu,
- obravnavo poročila s strani odgovorne osebe občine,
- podrobno smo preverili oziroma testirali postopke popisa po stanju na dan 31.12.2010.

## **Na osnovi preveritev podajamo naslednja priporočila za izboljšanje sistema postopkov izvedbe inventure sredstev in obveznosti do virov sredstev:**

- V okviru priprav na izvedbo popisa niso bile opravljene naslednje naloge, ki bi v skladu s pravilnikom morale biti:
  - ni bil pripravljen predlog za vodjo organizacije popisa s predlogom inventurnih komisij,
  - niso bila pripravljena navodila v zvezi s popisom v skladu z 39. členom, ki bi vsebovala tudi okvirni načrt popisa,
  - prav tako tudi ni bilo pripravljeno navodilo za ureditev oziroma pripravo osnovnih sredstev in drobnega inventarja za popis,
  - tudi popisne komisije niso pripravile delovnega načrta, ki bi bil podlaga za njihovo delo pri izvedbi popisa,

- odgovorni delavci pred popisom niso predložili dokumentacije o sredstvih, ki jih je občinska uprava dala drugemu uporabniku v zakup, najem ali drugo obliko uporabe,
- osebe odgovorne za posamezna osnovna sredstva bi morale pred popisom oceniti stanje kakovosti sredstev za katere so odgovorne ter s svojo oceno seznaniti popisno komisijo kar pa niso storile.

Vse navedene nepravilnosti se nanašajo na kršitve postopka priprave na popis kot ga določa veljavni Pravilnik o računovodstvu. Občina bi glede na veljavni pravilnik vse navedene postopke morala izvajati. Priporočamo, da se v bodoče postopki popisa izvajajo v skladu z veljavnim pravilnikom, ki določa način izvedbe inventure. Obenem pa priporočamo tudi, da se postopki opredeljeni v pravilniku ponovno pregledajo in novelirajo, saj so v sedanji obliki v nekaterih primerih sicer legitimno in legalno določeni, vendar v praksi težko izvedljivi, saj niso prilagojeni velikosti občine, obsegu popisa,... Ob pregledu in noveliranju postopkov naj se predvsem sledi cilju, da je inventura narejena kvalitetno in pregledno, kar pa je mogoče zagotoviti tudi s poenostavitvijo nekaterih postopkov popisa.

- Popis denarnih sredstev v blagajni kot tudi denarnih sredstev na računu ni bil opravljen v skladu s pravilnikom oziroma s primerom dobre prakse na področju popisovanja navedenih kategorij sredstev. Pravilnik korektno določa, da morata biti blagajna in transakcijski računu popisana zadnji delovni dan tekočega leta ali prvi delovni dan naslednjega leta. Denarna sredstva v blagajni morajo biti popisana po apoenih in zneskih. Prav tako pa morajo biti popisane tudi vrednotnice v kolikor občina so v blagajni na presečni dan. Popis sredstev na računu mora biti opravljen s preveritvijo podatka iz izpiska na zadnji dan v letu, ko je bil opravljen pregled. Če želi občina navedenim standardom na področju popisovanja teh kategorij sredstev zadostiti, pa se morajo postopki popisa začeti pred novim letom in ne šele po novem letu kot je bilo to v revidiranem primeru. Priporočamo, da se v bodoče popis sredstev v blagajni in na računih izvede pravočasno, v skladu s pravilnikom, kar bo dajalo izvedenemu popisu ustrezno verodostojnost. V zapisnik naj se tudi navede kako je bil popis teh kategorij sredstev opravljen - katere preveritve oziroma postopki so bili opravljeni.
- Komisija kratkoročnih terjatev občine do različnih kategorij kupcev ni popisala (sem štejemo konte 120, 160, 174, 177) kljub temu da so bili na presečni dan 31.12.2010 na teh kontih izkazani saldi. Priporočamo, da se v bodoče navedene kategorije sredstev dosledno popišejo v skladu z odločbo direktorja o popisu ter določbami pravilnika. Komisija naj v zapisniku navede na kakšen način je preverjala resničnost izkazanih terjatev. Le te je potrebno preveriti na izdane račune, posredovane in potrjene IOP obrazce, dokazati usklajenost navedb v glavni knjigi z analitično evidenco, prav tako pa je potrebno preveriti tudi časovni horizont izkazanih terjatev (zapadle in čas zapadlosti ter način izterjave, ne zapadle). Vsebinsko enako priporočilo glede uporabljenih metod za popis velja tudi za popis kratkoročnih obveznosti

občine, saj so le te bile popisane, vendar pomanjkljivo in nedosledno (navedene le vrednosti iz bruto bilance stanja). Prav tako pri popisu ni bila popisana postavka prejetih dolgoročnih kreditov v državi in postavke podskupine 900 - splošni skladi. Ker je pregled pokazal, da je bilo pri popisu izpuščenih kar nekaj kategorij sredstev in obveznosti oziroma je bil popis pomanjkljiv priporočamo, da se v bodoče dosledno popiše vsa sredstva in obveznosti do virov sredstev, sicer popisa kot celote ne moremo oceniti kot verodostojnega. Komisija pa naj v zapisnik navede postopke kako je bil popis opravljen oziroma je potekal ter navede tudi postopke, ki jih je pri tem izvajala.

- Zapisnik o delu popisne komisije, ki vsebuje podatke o popisanih količinah je v revidiranem primeru tudi že končni akt za obravnavo ugotovitev popisa. To, da so v zapisniku praktično združeni podatki, ki sodijo v popisne liste in podatki, ki so podlaga za odločanje ni običajna praksa in po naši oceni tudi ni primerno. Popisni listi za popis posameznih kategorij sredstev in obveznosti bi po našem mnenju morali vsebovati podrobnejše navedbe o izvedenem popisu, postopkih in načinih dela, času trajanja popisa, ugotovitve komisije,... Končni zapisnik o popisu pa naj bi vseboval osnovne podatke o izvedem popisu, pregled ugotovitev popisnih komisij s predlogi izločitev ter predloge sklepov, ki naj bi jih sprejela odgovorna oseba. Iz zapisnika mora biti vselej tudi razvidno, ali so bila za izločitev predlagana osnovna sredstva že v celoti amortizirana.

Popisni listi oziroma poročila o opravljenem popisu posameznih kategorij sredstev so torej delovni papirji oziroma operativni dokumenti, medtem ko je zapisnik zgoščen zapis ključnih informacij s katerimi mora odgovorna oseba razpolagati za učinkovito odločanje o ugotovitvah popisa. Priporočamo, da se v bodoče tudi dokumentarna ureditev (sistem) popisa določi tako, da bodo rezultat popisa operativni dokumenti (popisni listi), podlaga za odločanje pa zapisnik ali končno poročilo o popisu.

- V skladu s 50. členom pravilnika mora o ugotovitvah in predlogih popisne komisije odločiti direktor s sklepom ali odločbo. Po tem členu bi zapisnik moral obravnavati tudi direktor na seji skupaj s člani popisne komisije. V revidiranem primeru je zapisnik o popisu potrdil župan, vendar pa iz zapisnika ni razvidno, da bi ta podpis pomenil tudi sklep (odločitev) o odpisu sredstev, ki jih je komisija predlagala za odpis. Prav tako zapisnik ni bil obravnavan v skladu s 50. členom pravilnika. Odpis sredstev iz računovodskih evidenc je bil izveden torej brez ustrezne pravne podlage. Priporočamo, da se v bodoče odpis sredstev izvede zgolj na podlagi ustreznega sklepa ali odločbe direktorja. Izločitve brez ustrezne pravne podlage niso utemeljene. Prav tako naj se pred sprejemom sklepov opravi ustrezna obravnava zapisnika v skladu z 50. členom pravilnika.
- Izločena osnovna sredstva na podlagi opravljenega popisa po stanju na dan 31.12.2010, na dan pregleda še niso bila fizično izločena kot to določa 43. člen pravilnika. Le ta namreč pravi, da lahko občinska uprava izvede licitacijo za

izločena osnovna sredstva ali pa jih mora odpeljati na deponijo odpadkov v uničenje. Priporočamo, da občina v bodoče po odločitvi direktorja (primerneje bi bilo župana) o odpisu osnovnih sredstev le ta tudi fizično izloči ter poskrbi za njihovo ekološko uničenje. Občina mora predajo osnovnih sredstev v ekološko uničenje dokazati z ustreznim dokumentom.

- Pri pregledu osnovnih sredstev, ki so se izločila iz uporabe smo ugotovili, da je bilo med temi tudi osnovno sredstvo (računalnik), ki do dne izločitve še ni bilo v celoti amortizirano, kljub temu, da bi glede na datum začetka amortiziranja že moralo biti amortizirano v celoti. Pristojna zaposlenka je pojasnila, da je bil računalnik iz uporabe izločen že prej, zaradi česar se je tudi prenehal amortizirati, vendar pa ga popisne komisije niso predlagale za izločitve ali drugega ukrepa. To pa ni pravilno ravnanje saj, mora popisna komisija ob ugotovitvi neuporabnosti ali uničenosti osnovnega sredstva takoj predlagati kaj storiti z osnovnim sredstvom (bodisi ga popraviti, odprodati ali izločiti,...). Seveda pa je odgovornost uporabnika tega osnovnega sredstva, da že sam zabeleži in komisiji javi neuporabnost osnovnega sredstva. Komisija pa mora stanje preveriti ter predlagati ustrezen ukrep. Priporočamo, da se vzpostavi sistem evidentiranja osnovnih sredstev, ki iz različnih razlogov niso več uporabni. Komisija odgovorna za popis pa naj ob popisu ta osnovna sredstva pregleda ter predlaga sprejem ustreznih ukrepov.

### **3. Preveritev sistema organiziranja in izvajanja gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč**

Namen pregleda je bil preveriti sistemskost oziroma ustreznost organiziranja in izvajanja gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč (v nadaljevanju tudi GJS) v Občini Žužemberk ter po potrebi podati priporočila za izboljšanje sistema izvajanja te gospodarske javne službe.

Preverili smo:

- skladnost pravnih podlag na občinski ravni s podlagami na nacionalni ravni,
- ali je izvajanje te GJS sistemsko urejeno in so vzpostavljene notranje kontrole nadzora koncesionarja,
- izvajanje koncesionirane GJS v skladu s pravnimi podlagami,
- način določitve oziroma izbire izvajalca gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč.

#### **Pravne podlage**

Pravne podlage za izvajanje obravnavane GJS so naslednje:

- Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč (Uradni list RS, št. 32/1993 s spremembami),
- Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/1993 s spremembami; v nadaljevanju tudi: ZGJS),
- Odlok o gospodarskih javnih službah v občini Žužemberk (Uradni list RS, št. 27/2002),
- Odlok o načinu izvajanja gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč (Uradni list RS, št. 54/2004),
- Odlok o podelitvi koncesije za izvajanje gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč (Uradni list RS, št. 55/2004),
- Odlok o pokopališkem redu na območju Občine Žužemberk (Uradni list RS, št. 54/2004).

**Pri pregledu so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti in nepravilnosti za odpravo katerih podajamo tudi priporočila:**

- Tako odlok, ki ureja obravnavano GJS v Občini Žužemberk kot tudi ZGJS določata, da mora lokalna skupnost ustanoviti telesa za varstvo uporabnikov javnih dobrin (v nadaljevanju tudi: svet uporabnikov), sestavljena iz njihovih predstavnikov. Odlok določa, da je za varstvo uporabnikov javnih dobrin dolžan skrbeti Svet za varstvo uporabnikov javnih dobrin občine Žužemberk (v nadaljevanju: svet), ki ga imenuje občinski svet in ima pet članov. Svet uporabnikov, kljub eksplicitni določbi in veljavnosti odloka že od leta 2002 do dne pregleda ni bil ustanovljen. Priporočamo, da se v doglednem času izvedejo potrebni postopki za ustanovitev sveta uporabnikov, v skladu z določbami odloka, saj je nedopustno, da občina z ne ustanovitvijo sveta uporabnikov posredno posega v pravice uporabnikov javnih dobrin, ki se financirajo bodisi iz sredstev proračuna, bodisi jih financirajo uporabniki sami.
- Odlok o načinu izvajanja gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč ni skladen z Odlokom o gospodarskih javnih službah v občini Žužemberk, ki je krovni akt s področja urejanja GJS v Občini Žužemberk. Zadnji navedeni odlok v 4. členu opredeljuje 2 ločeni GJS in sicer GJS urejanja pokopališč in oddajana prostorov za grobove v najem ter GJS pogrebnih storitev. Odlok o načinu izvajanja gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč pa prej navedeni GJS združuje v eno GJS, to je GJS opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč in za to GJS kot celoto občina podeli koncesijo. To pa ni pravilno, saj krovna podlaga to GJS obravnava kot povsem ločeni dejavnosti. Priporočamo uskladitev pravnih podlag v določbah, ki urejajo dejavnosti izvajanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč ter se v bodoče podeli koncesiji(o) za izvajanje teh storitev v skladu z določbami usklajenih pravnih podlag.



- Postopek za podelitev koncesije je skladen s postopkom, ki ga določa ZGJS, z izjemo določbe, ki ureja objavo javnega razpisa. ZGJS določa, da se javni razpis za podelitev koncesije objavi v Uradnem glasilu Republike Slovenije, medtem ko Odlok o podelitvi koncesije določa, da se javni razpis objavi v krajevnem časniku Suhokranjske poti, kar po našem mnenju implicitno omejuje konkurenco pri kandidiranju na razpis. Razpis iz leta 2006 je bil v skladu z ZGJS objavljen v Uradnem listu RS. Priporočamo, da se navedeno neskladje glede objave javnega razpisa za podelitev koncesije odpravi, tako da bo objava javnega razpisa obvezna v Uradnem listu RS.
- Kot izhaja iz sklepa o začetku postopka z dne 7.8.2006 je bila komisija imenovana s strani župana pooblaščen za pripravo razpisne dokumentacije in njeno potrditev, odpiranje ponudb in njihovo ocenitev ter druge potrebne aktivnosti. Kljub zelo jasno navedenim nalogam komisije, pa je bil razpis objavljen že v Uradnem listu RS, št. 83/2006, dne 4.8.2011. Torej še preden je bil sklep o začetku postopka sploh izdan in preden je bila imenovana komisija, ki bi morala pripraviti in potrditi razpisno dokumentacijo. Občina v začetku revidiranega razpisa postopkov torej ni vodila pregledno. Priporočamo, da se v bodoče postopke javnega razpisa vedno začne s sprejetjem sklepa o začetku postopka, komisija pa naj opravi naloge za katere je (bila) v sklepu o začetku postopka tudi pooblaščen.
- Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, objavljen v Uradnem listu RS, ni v vseh točkah skladen z določbami Odloka o podelitvi koncesije za izvajanje gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč. Neskladne so naslednje točke:
  - v javnem razpisu je navedeno, da se koncesija podeli za dobo 5 let, medtem ko 10. člen odloka eksplicitno določa, da koncesijsko razmerje traja 7 let,
  - v javnem razpisu je navedenih 8 pogojev, ki jih mora izpolnjevati bodoči koncesionar medtem, ko odlok navaja v 4. členu 8 pogojev, ki morajo biti predhodno izpolnjeni za pridobitev koncesije. Poleg tega pa so v 7. členu navedeni še dodatni pogoji, za katere pa občina ne zahteva, da jih mora ponudnik izpolnjevati oziroma, da mora ponudbi predložiti izjavo o izpolnjevanju teh pogojev. Razpis mora dosledno vsebovati izpolnjevanje vseh zahtevanih pogojev, ki so določeni v odloku,
  - merilo za izbor je sestavljeno iz cene ter referenc in izkušenj, pri tem pa izkušnje oziroma način ovrednotenja (ponderiranja) izkušenj ni naveden in je to merilo potemtakem neuporabno, koncesnina je določena kot 3% od prometa ustvarjenega z opravljanjem dejavnosti po koncesijski pogodbi v preteklem letu.  
Odlok o podelitvi koncesije pa določa, da bo koncesnina znašala 4% od fakturirane vrednosti storitev v preteklem letu, ustvarjene z izvajanjem pokopališke in pogrebne službe. Prihodki iz naslova najemnin pa se v 70% namenjujejo za redno vzdrževanja pokopališč, 30% pa se na podlagi

fakturirane realizacije mesečno odvaja koncedentu, ki ta sredstva namenja za investicijsko dejavnost.

Navedena neskladja ne le, da pomenijo kršitve postopka in skrbnega ravnanja pač pa v primeru napačnih določb glede koncesnine tudi finančne napake v škodo občine. Priporočamo, da se v bodoče javni razpis sestavi dosledno v skladu z določbami odloka, ki ureja postopek podelitve koncesije, pri tem pa je potrebno od ponudnikov zahtevati, da predložijo dokazila in izjave o izpolnjevanju vseh pogojev, ki jih za podelitev koncesije določa odlok.

- Prav tako smo ugotovili naslednje nedoslednosti v zvezi z objavo in prevzemom razpisne dokumentacije. Občina je v razpisu napačno navedla, da je čas za prevzem razpisne dokumentacije do 20.6.2006, kljub temu, da je bil razpis objavljen šele 4.8.2006. Prav tako je bila razpisna dokumentacija na voljo le v prostorih občinske uprave hkrati pa je občina za prevzem razpisne dokumentacije zaračunavala 10.000 SIT. Zadnja navedena pogoja je pogojno mogoče označiti kot implicitno oviranje konkurence, saj je nenavadno, da občina v času obstoja medmrežja omogoči le prevzem na sedežu občine, obenem pa jo še zaračunava (v primeru dostopa do interneta občina ne bi imela niti najmanjšega stroška), medtem ko je prvo navedeno nepravilnost (datum prevzema) mogoče označiti za lapsus. Javni razpis je bil objavljen v Uradnem listu, kar je skladno z ZGJS, vendar v neskladju z Odlokom o podelitvi koncesije za izvajanje gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč, vendar v tem primeru nacionalna pravna podlaga prevlada, zato je bila objava pravilna, potrebno pa je korigirati odlok. Priporočamo, da se v bodoče razpisna dokumentacija objavi tako, da pogoji glede prevzema ne bodo omejevalni z vidika fizične oddaljenosti od občine in da bo razpisna dokumentacija na voljo brezplačno, saj je interes občine da jo prevzame čim več kandidatov, ki bodo oddali ponudbe.
- Pregled ponudbe podjetja Pogrebne storitve Novak, Marija Novak s.p. je pokazal, da je bila oddana ponudba pravočasno prejeta na občino, vendar pa smo pri podrobnem pregledu ugotovili, da ponudbi ni priložen obrazec BON-1/SP, kar pomeni, da bi komisija morala ponudbo označiti kot vsebinsko nepopolno in ponudnika pozvati k dopolnitvi. Namen komisijskega odpiranja in pregleda ponudb je v tem, da so postopki vodeni pregledno hkrati pa lahko na ta način več članov komisije presoja popolnost ponudbe. Priporočamo, da v bodoče komisije pristojne za odpiranje in pregled ponudb svoje delo opravijo bolj strokovno in natančno v skladu s podeljenimi pooblastili.
- V skladu z javnim razpisom, sklepom o začetku postopka in 15. členom Odloka o podelitvi koncesije za izvajanje gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč bi komisija morala pripraviti poročilo o najugodnejšem ponudniku, kar pomeni, da bi morala analizirati ponudbo, na podlagi katere bi bila sprejeta odločitev ali koncesijo podeliti ali ne. Priporočamo, da komisija, ki jo imenuje župan svoje

delo opravi v skladu s pristojnostmi, sicer je imenovanje komisije brezpredmetno oziroma nima učinka.

- V skladu z drugim odstavkom 15. člena odloka mora k imenovanju koncesionarja podati soglasje tudi občinski svet, pristojnost izbire oziroma izdaje odločbe o izbiri pa je na občinski upravi. V revidiranem primeru je občinski svet izdal sklep o podelitvi koncesije, torej je občinski svet posegel v pristojnost občinske uprave. Priporočamo, da v bodoče na podlagi poročila strokovne komisije o najugodnejši ponudbi občinski svet izda soglasje k imenovanju, občinska uprava pa naj nato v skladu z odlokom izda odločbo o izbiri.
- Sklenjena pogodba je skladna z besedilom javnega razpisa, ni pa skladna z Odlokom o načinu izvajanja gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč. Le ta v 13. členu nalaga koncesionarju vodenje 5 evidenc, s pogodbo (10. člen) pa je bilo dogovorjeno le vodenje 3 evidenc. Prav tako pogodba pa tudi razpisna dokumentacija nista usklajeni z 9. členom Odloka o podelitvi koncesije za izvajanje gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč. Ta pravi, da mora biti koncesionar zavarovan za škodo, ki jo povzroči tretji osebi ali občini, zavarovalna pogodba pa mora imeti tudi klavzulo po kateri je zavarovanje sklenjeno v korist občine kolikor pride do prenehanja koncesije po krivdi koncesionarja. Pogodba pa v 3. členu le določa da koncesionar odgovarja za škodo, vendar potrebna zavarovanja niso opredeljena. Opozorili pa smo že na neskladje določb glede koncesnine, ki so bile v enakih določbah kot v razpisu vnesene tudi pogodbo. Pogodba kot krovni akt razmerja med koncedentom in koncesionarjem bi morala biti v vseh točkah usklajena s pravnimi podlagami na katerih temelji, zato priporočamo v bodoče več skrbnosti in doslednosti pri pripravi pogodbe oziroma uvedbo dodatnih notranjih kontrol.
- V 13. členu sklenjene koncesijske pogodbe si je občina pridržala pravico nadzora dela koncesionarja kot tudi finančnega poslovanja koncesionarja po sklenjeni koncesijski pogodbi. Občina kljub pridržani pravici nadzora le tega ne izvaja v dopustni obliki. Skrbnik navedene javne službe sicer pregleduje in arhivira prejete dokumente, ki jih koncesionar posreduje na občino, vendar se ti dokumenti nanašajo le na obračunske podatke v zvezi s koncesnino in najemom mrliške vežice. Priporočamo, da občina v bodoče pravico do nadzora, ki si jo je pridržala v pogodbi tudi dejansko izkoristi. Občina naj preverja tudi ali koncesionar vodi evidence, ki se jih je zavezal voditi v sklenjeni pogodbi.
- Ugotovljeno je bilo, da se koncesnina ne obračunava v skladu z Odlokom o podelitvi koncesije za izvajanje gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč. Obenem pa smo pri pregledu prejetega obračuna za leto 2010 ugotovili, da koncesionar izvaja tudi

določena investicijska vzdrževanja, ki bi v skladu s prej navedenim odlokom morala biti v pristojnosti občine in bi se financiralo iz naslova 30% pobranih grobarin.

Koncesionar pa obračunava svoje delo in stroške in se torej tudi ne drži koncepta, da je 70% grobarin namenjenih rednemu vzdrževanju pokopališč. Ključna ugotovitev je torej, da se stranki pogodbe ne držita koncepta, ki je določen v odloku, da je redno vzdrževanje pokopališč v pristojnosti koncesionarja in bi zato lahko porabil 70% pobrane grobarine (cene dela in drugih postavk za redno vzdrževanje torej tu niso pomembne, pač pa je pomembno, da so pokopališča primerno redno vzdrževana, kar se je koncesionar obvezal zagotoviti. Seveda pa bi bila potrebna tudi natančnejša diktija kaj je redno vzdrževanje (odvoz smeti, košnja, pometanje,...), investicijsko vzdrževanje pa v pristojnosti občine in bi se financiralo iz naslova 30% pobranih grobarin.

Tudi sedanji koncept, kot izhaja iz obračuna je primeren (potrebno bi bilo le razmejiti sredstva za redno in investicijsko vzdrževanje) občina pa bi le nadzirala poleg rednega vzdrževanja tudi investicijsko vzdrževanje. Potrebno bi bilo ta koncept le ustrezno opredeliti v odloku. Priporočamo, da se občina pri izvajanju koncesioniranih GJS drži določb glede obračunavanja koncesnina, kot jih je opredelila v odloku in njemu podrejenih aktih oziroma določbe aktov prilagodi dejanskemu stanju, v kolikor ocenjuje, da je tak način obračunavanja koncesnina primernejši.

- Pri reviziji so bile ugotovljene še naslednje nepravilnosti:
  - v Odloku o podelitvi koncesije za izvajanje gospodarske javne službe opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč je v 9. členu navedeno, da mora imeti koncesionar urejeno zavarovanje za odgovornost za škodo, ki jo povzroči tretjim osebam. V razpisu občina zavarovanja in zahtevala niti ni zahtevala predložitve ob sklenitvi pogodbe,
  - v razpisu je bilo določeno da, mora koncesionar predložiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, vendar je občina po zaključnem razpisu ali ob sklenitvi pogodbe ni zahtevala oziroma je koncesionar ni predložil,
  - v skladu s 15. členom sklenjene pogodbe je tudi določeno, da koncedent po usklajevanju sprejme letni poslovni načrt izvajanja GJS za prihodnje leto, kar se dejansko ne izvaja.

V vseh navedenih primerih je bila opuščena dolžnost skrbnega ravnanja v skladu s sklenjeno pogodbo zato priporočamo, da v bodoče občina dosledno izvaja naloge, ki jih je v okviru postopkov zapisanih v odlokih in sklenjenih pogodbah dolžna izvajati.

#### 4. Povzetek priporočil

##### Povzetek priporočil pod točko 2 notranje-revizijskega pregleda:

- v bodoče naj se postopki popisa izvajajo v skladu z veljavnim pravilnikom, ki določa način izvedbe inventure. Obenem pa priporočamo tudi, da se postopki opredeljeni v pravilniku ponovno pregledajo in novelirajo, saj so v sedanji obliki v nekaterih primerih sicer legitimno in legalno določeni, vendar v praksi težko izvedljivi, saj niso prilagojeni velikosti občine, obsegu popisa,... Ob pregledu in noveliranju postopkov naj se predvsem sledi cilju, da je inventura narejena kvalitetno in pregledno, kar pa je mogoče zagotoviti tudi s poenostavitvijo nekaterih postopkov popisa,
- popis sredstev v blagajni in na računih izvede naj pravočasno, v skladu s pravilnikom, kar bo dajalo izvedenemu popisu ustrezno verodostojnost. V zapisnik naj se tudi navede kako je bil popis teh kategorij sredstev opravljen - katere preveritve oziroma postopki so bili opravljeni,
- navedene kategorije sredstev naj se dosledno popišejo v skladu z odločbo direktorja o popisu ter določbami pravilnika. Komisija naj v zapisniku navede na kakšen način je preverjala resničnost izkazanih terjatev. Le te je potrebno preveriti na izdane račune, posredovane in potrjene IOP obrazce, dokazati usklajenost navedb v glavni knjigi z analitično evidenco, prav tako pa je potrebno preveriti tudi časovni horizont izkazanih terjatev (zapadle in čas zapadlosti ter način izterjave, ne zapadle). Vsebinsko enako priporočilo glede uporabljenih metod za popis velja tudi za popis kratkoročnih obveznosti občine, saj so le te bile popisane, vendar pomanjkljivo in nedosledno (navedene le vrednosti iz bruto bilance stanja),
- dosledno naj se popišejo vsa sredstva in obveznosti do virov sredstev, sicer popisa kot celote ne moremo oceniti kot verodostojnega. Komisija pa naj v zapisnik navede postopke kako je bil popis opravljen oziroma je potekal ter navede tudi postopke, ki jih je pri tem izvajala,
- tudi dokumentarna ureditev (sistem) popisa naj določi tako, da bodo rezultat popisa operativni dokumenti (popisni listi), podlaga za odločanje pa zapisnik ali končno poročilo o popisu,
- odpis sredstev naj se izvede zgolj na podlagi ustreznega sklepa ali odločbe direktorja. Izločitve brez ustrezne pravne podlage niso utemeljene. Prav tako naj se pred sprejemom sklepov opravi ustrezna obravnava zapisnika v skladu z 50. členom pravilnika,
- občina naj v bodoče, po odločitvi direktorja (primerneje bi bilo župana) o odpisu osnovnih sredstev, le ta tudi fizično izloči ter poskrbi za njihovo ekološko uničenje. Občina mora predajo osnovnih sredstev v ekološko uničenje dokazati z ustreznim dokumentom,
- vzpostavi naj se sistem evidentiranja osnovnih sredstev, ki iz različnih razlogov niso več uporabni. Komisija odgovorna za popis pa naj ob popisu ta osnovna sredstva pregleda ter predlaga sprejem ustreznih ukrepov.

Povzetek priporočil pod točko 3 notranje-revizijskega pregleda:

- v doglednem času naj se izvedejo potrebni postopki za ustanovitev sveta uporabnikov v skladu z določbami odloka, saj je nedopustno, da občina z ne ustanovitvijo sveta uporabnikov posredno posega v pravice uporabnikov javnih dobrin, ki se financirajo bodisi iz sredstev proračuna, bodisi jih financirajo uporabniki sami,
- pravne podlage v določbah, ki urejajo dejavnosti izvajanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč naj se uskladijo ter se v bodoče podeli koncesija za izvajanje teh storitev v skladu z določbami usklajenih pravnih podlag,
- navedeno neskladje glede objave javnega razpisa za podelitev koncesije naj se odpravi, tako da bo objava javnega razpisa obvezna v Uradnem listu RS,
- v bodoče naj se postopek javnega razpisa vedno začne s sprejetjem sklepa o začetku postopka, komisija pa naj opravi naloge za katere je (bila) v sklepu o začetku postopka tudi pooblaščen,
- javni razpis naj se sestavi dosledno v skladu z določbami odloka, ki ureja postopek podelitve koncesije, pri tem pa je potrebno od ponudnikov zahtevati, da predložijo dokazila in izjave o izpolnjevanju vseh pogojev, ki jih za podelitev koncesije določa odlok,
- razpisna dokumentacija naj se objavi tako, da pogoji glede prevzema ne bodo omejevalni z vidika fizične oddaljenosti od občine in da bo razpisna dokumentacija na voljo brezplačno, saj je interes občine, da jo prevzame čim več kandidatov, ki bodo oddali ponudbe,
- v bodoče naj komisije pristojne za odpiranje in pregled ponudb svoje delo opravijo bolj strokovno in natančno v skladu s podeljenimi pooblastili,
- komisija, ki jo imenuje župan naj svoje delo opravi v skladu s pristojnostmi, sicer je imenovanje komisije brezpredmetno oziroma nima učinka,
- na podlagi poročila strokovne komisije o najugodnejši ponudbi naj občinski svet izda soglasje k imenovanju, občinska uprava pa naj nato v skladu z odlokom izda odločbo o izbiri,
- pogodba bi morala biti v vseh točkah usklajena s pravnimi podlagami na katerih temelji, zato je priporočamo v bodoče več skrbnosti in doslednosti pri pripravi pogodbe oziroma uvedbo dodatnih notranjih kontrol,
- občina naj v zvezi s sklepanjem oziroma podaljševanjem pogodb ravna korektno ter zakonito v okviru pravnih podlag in postopkov, ki jih izvaja,
- občina naj v bodoče pravico do nadzora, ki si jo je pridržala v pogodbi tudi dejansko izkoristi. Občina naj preverja tudi ali koncesionar vodi evidence, ki se jih je zavezal voditi v sklenjeni pogodbi,
- občina naj pri izvajanju koncesioniranih GJS drži določb glede obračunavanja koncesnina, kot jih je opredelila v odloku in njemu podrejenih aktih oziroma določbe aktov prilagodi dejanskemu stanju, v kolikor ocenjuje tak način obračunavanja koncesnina kot je določen v odloku ni primeren,
- v bodoče naj občina dosledno izvaja naloge, ki jih je v okviru postopkov zapisanih v odlokih in sklenjenih pogodbah dolžna izvajati.

## **VIII. PRIPOROČILA ZA NADALJNE DELO**

V skladu z določili 17. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS 72/2002) so proračunski uporabniki dolžni sprejeti ustrezne ukrepe za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti v tem poročilu.

Novo mesto, 16. 2. 2012

**DRŽAVNI NOTRANJI REVIZOR:**

Bojan Grilc, univ. dipl. ekon.